

Les Cahiers de droit



Les techniques actuelles de contrôle démocratique et de participation aux choix énergétiques généraux au Québec

Patrice Garant

Volume 24, numéro 4, 1983

La participation des citoyens aux choix énergétiques

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/042571ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/042571ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Garant, P. (1983). Les techniques actuelles de contrôle démocratique et de participation aux choix énergétiques généraux au Québec. *Les Cahiers de droit*, 24(4), 795–830. <https://doi.org/10.7202/042571ar>

Résumé de l'article

Techniques of democratic control and public participation in general energy choices have recently been the concern of many, especially in Quebec. Firstly, over the last ten years, the Parliamentary Committee on Energy and Resources has been the forum of important debates and serious discussions. Members of the National Assembly have been able to follow to a certain extent the rapid evolution of energy policies and to articulate the concerns of the general public. Those responsible for Crown corporations (Hydro, SOQUIP) have had to account for their projects and to report regularly. Through public hearings, various economic agents have had the opportunity to present their views on many occasions.

The second important technique, the use of an independent regulatory agency, in this case, the Quebec Gas and Energy Board, with a rather limited jurisdiction, has been the centre of discussions. Some see in that formula an adequate channel of public participation ; others have some hesitation about accepting the broadening of the role of an independent regulatory agency, where important issues have to be dealt between the Minister and major Crown corporations.

Les techniques actuelles de contrôle démocratique et de participation aux choix énergétiques généraux au Québec

Patrice GARANT *

Techniques of democratic control and public participation in general energy choices have recently been the concern of many, especially in Quebec. Firstly, over the last ten years, the Parliamentary Committee on Energy and Resources has been the forum of important debates and serious discussions. Members of the National Assembly have been able to follow to a certain extent the rapid evolution of energy policies and to articulate the concerns of the general public. Those responsible for Crown corporations (Hydro, SOQUIP) have had to account for their projects and to report regularly. Through public hearings, various economic agents have had the opportunity to present their views on many occasions.

The second important technique, the use of an independant regulatory agency, in this case, the Quebec Gas and Energy Board, with a rather limited jurisdiction, has been the centre of discussions. Some see in that formula an adequate channel of public participation; others have some hesitation about accepting the broadening of the role of an independant regulatory agency, where important issues have to be dealt between the Minister and major Crown corporations.

	Pages
Introduction	796
1. La Commission parlementaire et le grand débat public sur l'énergie	797
2. Une Régie québécoise de l'énergie, pourquoi?.....	800
2.1. La Régie et le Livre Blanc de 1978	800
2.2. La proposition subséquente de réforme.....	804
2.3. Notre position	808
Conclusion.....	827

* Professeur titulaire, Faculté de droit, Université Laval.

Introduction

À plusieurs reprises, au Québec notamment, des voies ont réclamé la tenue d'un « grand débat public sur l'énergie ». En 1981, le ministre québécois de l'énergie le rappelait au terme d'un long débat sur le plan d'équipement et de développement d'Hydro-Québec :

Un autre point qui a fait l'unanimité c'est certainement la demande d'un débat public face aux grandes options énergétiques au Québec (...).

... On a retrouvé au sein de l'ensemble des citoyens une volonté d'avoir un débat public en profondeur. ¹

Depuis le 8 février 1977, date de l'ouverture des séances de la commission parlementaire qui, pendant près d'un mois, s'est penchée sur « l'étude de la situation énergétique du Québec » ², il y a eu en commission parlementaire de nombreux débats entre les principaux agents publics responsables de l'élaboration et de l'application des politiques et des représentants de nombreux groupes de citoyens ou d'entreprises. Peut-on considérer cependant que le grand débat public ait eu lieu sous une forme un peu diluée ?

Si l'on entend par grand débat public une vaste consultation qui débouche sur un référendum ou une élection orientée sur un thème spécifique, il va de soi que le grand débat public n'a pas eu lieu et n'aura probablement jamais lieu. On a eu, en juin 1981, au Québec un référendum sur l'avenir constitutionnel du Québec, mais personne n'a songé à un référendum sur l'avenir énergétique. On parle d'élection référendaire sur l'indépendance politique du Québec, mais personne n'a lancé l'idée d'une consultation sur l'autonomie énergétique. Bien plus, la question énergétique n'a pas fait l'objet d'un enjeu spécial ou particulièrement souligné lors des campagnes électorales qui ont suivi la crise énergétique de 1973, comme cela avait été le cas en novembre 1962 alors que l'élection avait porté sur le projet de nationalisation de l'électricité. Au contraire, même la dynamique politique d'ouverture de la Baie James à partir de 1971 n'a pas empêché le gouvernement Bourassa de subir une cuisante défaite en novembre 1976.

La population n'a donc été consultée ni directement ni indirectement lors de la lancée du « projet du siècle » en 1971, à savoir le développement de la Baie James, ni lors de la présentation du Livre Blanc sur la politique énergétique en 1977, ni au sujet du moratoire nucléaire décrété par le gouvernement en 1978, ni en 1980-81 lors de la décision relative à la

1. Ministre Yves Bérubé, *Débats Ass. Nationale*, Commission permanente de l'énergie et des ressources, 3 mars 1981, p. B-2914.

2. *Débats Ass. Nat.*, 8 février 1977, p. B-I et suivants.

pénétration du gaz naturel albertain au Québec, ni au sujet des exportations d'hydro-électricité aux États-Unis.

À notre humble avis, le grand débat public sur l'énergie a eu lieu devant la commission parlementaire de l'énergie de 1977 à 1983 et doit se poursuivre. Deux questions peuvent cependant être soulevées quant au forum le plus adéquat pour ce débat : d'une part la commission parlementaire a-t-elle été et peut-elle être un forum satisfaisant ? ; d'autre part, que faut-il penser du projet de création d'une Régie de l'énergie réclamée par certains pour servir d'arène dans laquelle se déroulerait ce débat ?

1. La Commission parlementaire et le grand débat public sur l'énergie

Depuis le début des années '70, la commission parlementaire sur les richesses naturelles, devenue en 1978 la commission parlementaire sur l'énergie, avait donné lieu annuellement à des échanges, principalement entre les dirigeants d'Hydro-Québec et les parlementaires de la majorité et de l'opposition, sur l'évolution des politiques énergétiques, notamment sur le projet de la Baie James. Mais le 8 février 1977 marque un tournant spectaculaire. Pour la première fois, cette commission parlementaire devient un forum vraiment public. Pendant trois semaines se dérouleront en effet des séances sous le thème : « Étude de la situation énergétique au Québec ». La commission recevra 48 mémoires de groupes, institutions ou entreprises et entendra 93 témoins ; le compte rendu couvre 432 pages du *Journal des débats*. Le Ministre constatera que :

c'est certainement une des commissions qui a entendu le plus grand nombre de participants et de provenance nettement différente aussi. On pourrait appeler cela en quelque sorte un exercice de participation du public à une des questions les plus fondamentales de l'heure.³

Il faudra toutefois attendre le 24 février 1981 pour que se continue ce débat public, cette fois-ci sur le « plan d'équipement et de développement d'Hydro-Québec 1981-90 ». Les séances dureront six jours, on entendra 31 mémoires et 76 témoins ; le compte rendu couvre 600 pages⁴.

Le public sera invité une troisième fois à participer directement lors des séances des 24 et 25 mars 1983 qui auront pour thème : « l'étude des effets de la politique énergétique sur le développement économique du Québec ». Douze mémoires ont alors été présentés par des groupes ou entreprises et

3. *Id.*, 24 février 1977, p. B-430 (M. Joron).

4. *Id.*, 24 février 1981, p. 2333 et ss.

26 personnes ont été entendues⁵. Ces séances ont été interrompues mais reprendront à une date qui n'a pas été précisée.

En outre, les parlementaires ont eu, chaque année, l'occasion de débattre, entre eux ou lors des comparutions annuelles des dirigeants d'Hydro-Québec et de S.O.Q.U.I.P., d'à peu près tous les aspects de la politique énergétique. Mentionnons entre autres que l'étude du projet de loi sur la restructuration d'Hydro-Québec a suscité 8 jours de longs débats couvrant 675 pages du *Journal des débats*⁶. En octobre 1982, le projet de tarification pour 1983 d'Hydro-Québec a été débattu pendant trois jours et le compte rendu couvre 370 pages des Débats⁷.

La politique énergétique du Québec a été débattue sous toutes ses facettes à la commission parlementaire de l'énergie depuis six ans. Celle-ci a été un forum d'échanges d'informations et un véhicule de formulation des opinions et représentations sur les grandes orientations. Le 8 février 1977 le Ministre délégué à l'énergie souhaitait que les commissions parlementaires aient :

un cadre plus large pour en faire de véritables places publiques où des citoyens pourront être entendus et se faire représenter.⁸

En six ans, on peut conclure que cet objectif a été dans une bonne mesure atteint à une exception près. À notre avis, l'étude des projets de tarification d'Hydro-Québec auraient dû également faire l'objet d'auditions publiques en commission parlementaire car ces questions débordent le cadre plus étroit du contrôle des sociétés d'État. On peut admettre que les débats sur le rapport annuel des sociétés d'État ou sur les modifications aux lois constitutives de celles-ci soient restreints aux seuls parlementaires ; mais les projets de tarification, même présentés annuellement, sont intimement liés aux plans de développement et de façon plus générale, à la politique énergétique globale, de telle sorte que les citoyens auraient avantage à pouvoir s'exprimer directement sur ces questions. Le 26 octobre 1982, le Ministre, après avoir constaté le souhait formulé par certains groupes d'être entendus sur le projet tarifaire, a tout simplement répondu qu'il préférerait « laisser les parlementaires des deux côtés de la Chambre faire leur boulot et entendre Hydro-Québec pour qu'ensuite le gouvernement prenne position »⁹.

5. *Id.*, 24-25 mars 1983, pp. B-1 à B-160.

6. *Id.*, 7 décembre 1981, p. B-189 et suivantes, et audition des autorités d'Hydro-Québec le 25 août 1981, pp. B-51 à B-125.

7. *Id.*, 26 octobre 1982, p. B-8831 et ss.

8. *Id.*, 8 février 1977, p. B-2.

9. *Id.*, 20 octobre 1982, p. B-8831.

Cette réponse est loin d'être satisfaisante car le projet tarifaire 1983 s'inscrit « à l'intérieur d'un plan révisé pour la période 1982-1985, mais sur l'horizon 1992 »¹⁰. On comprendra très mal que, lors de la discussion d'une réorientation majeure du programme d'équipement d'Hydro-Québec, le public ne soit pas convié alors que six mois plus tard il le sera, mais cette fois-ci pour « l'étude des effets de la politique énergétique sur le développement économique du Québec »¹¹.

La commission parlementaire, comme forum de participation publique présente toutefois un écueil, celui de la « partisanerie ». Le 8 février 1977, le Ministre avait insisté sur la nécessité de « considérer cette commission non pas comme un débat partisan, mais bien comme un débat public... »¹². Jusqu'au 25 mars 1983, malgré des accrochages inévitables et des échanges souvent vigoureux entre parlementaires de la majorité et de l'opposition, il semble bien que le ton des discussions ait été acceptable.

Malgré cela, fréquemment on est porté à se demander s'il n'y aurait pas lieu de distinguer et de séparer l'aspect participation des citoyens à l'élaboration des politiques d'une part, et l'aspect contrôle parlementaire des politiques gouvernementales et de leur mise en œuvre d'autre part.

La commission parlementaire présente des avantages par rapport à d'autres forums, telle une commission d'enquête ou une Régie permanente de l'énergie.

Premièrement, elle conserve un rôle important aux élus tout au long du processus d'élaboration et de discussion. Deuxièmement, elle constitue un forum unique surtout pour les représentants des sociétés d'État qui n'ont pas à reprendre devant des instances différentes des démonstrations ou représentations ; ainsi, au cours de ces six ans, les représentants d'Hydro-Québec et de S.O.Q.U.I.P. sont revenus fréquemment, ce qui offre l'avantage considérable d'une continuité dans le discours. Troisièmement, la procédure parlementaire présente par sa souplesse l'avantage de pouvoir permettre que soient abordés tous les aspects de la réalité, même s'il y a des répétitions et des longueurs. Elle permet aussi aux parlementaires, tant du gouvernement que de l'opposition, d'interroger eux-mêmes les citoyens qui présentent des mémoires ou font des représentations.

Les inconvénients de la commission parlementaire sont par contre non négligeables. Ces trop fréquents rappels de considérations ou d'allusions à

10. *Id.*, p. B-8833.

11. *Id.*, 24 mars 1983, p. B-1 et ss.

12. *Id.*, 8 février 1977, p. B-.

caractère partisan finissent par lasser et à ternir un débat que l'on aimerait voir plus objectif et axé vers la seule poursuite de l'intérêt général. Deuxièmement, l'absence d'un cadre procédural rigoureux donne l'impression de désordre apparent ou de manque de cohérence dans les argumentations présentées.

Les avantages l'emportent-ils sur les inconvénients, ou devrait-on rechercher un autre forum, tel celui d'une Régie permanente de l'énergie, c'est ce qu'il faudra trancher après avoir étudié plus à fond cette deuxième formule évoquée dans le Livre Blanc sur la politique énergétique de 1978 et relancée à plusieurs reprises depuis.

2. Une Régie québécoise de l'énergie, pourquoi ?

2.1. La Régie et le Livre Blanc de 1978

Dans son Livre Blanc sur la politique québécoise de l'énergie en 1978, le gouvernement, traitant de la place des citoyens, constatait une prise de conscience « qui se réalise à trois niveaux » :

Le citoyen, en tant que consommateur d'énergie, ressent de plus en plus la nécessité d'être protégé contre les risques de toutes sortes pouvant accompagner l'utilisation des produits énergétiques. Il désire être consulté sur les décisions énergétiques modifiant son cadre de vie et influençant son environnement. Enfin, le citoyen souhaite participer à la définition et à l'application des grandes orientations définies par le Gouvernement.

À chacun de ces trois niveaux, le Gouvernement du Québec prévoit la mise en place de certaines modalités qui devraient améliorer l'intégration du citoyen dans la mise en place de la politique énergétique québécoise.¹³

Il y a ici un premier risque de confusion quant au rôle que le citoyen peut et doit jouer à ces trois niveaux ; ce rôle, il pourra le jouer si des instances appropriées lui sont offertes.

Quant au premier niveau, soit celui de la protection du consommateur d'énergie, le Livre Blanc distingue trois aspects soit la fixation du prix de l'énergie, la sécurité et la qualité de la distribution et la disponibilité de l'énergie. Il s'agit ici davantage de la mise en œuvre des politiques énergétiques.

Pour la tarification du gaz, le Livre Blanc propose le *statu quo* qu'il décrit de façon suivante :

Actuellement, les modifications de tarification du gaz dans les différentes franchises doivent être soumises, avant toute application, à une autorisation

13. *La politique québécoise de l'Énergie : Assurer l'avenir*, Gouv. du Québec, 2^e trimestre, 1978, p. 73.

préalable de la Régie de l'électricité et du gaz. La Régie examine les demandes des compagnies, organise une série d'audiences publiques et statue en dernier ressort. Le consommateur québécois est ainsi informé des différents facteurs ayant conduit aux modifications de tarifs projetés, et il a la possibilité de participer directement, au cours des audiences, au débat engagé.

Lorsque des contestations apparaissent dans l'application des tarifs, c'est la Régie qui a juridiction pour vérifier si le distributeur a ou non appliqué la tarification en vigueur. Dans le cas où les différends ne concernent pas les tarifs eux-mêmes, ce sont les tribunaux de l'ordre civil qui sont compétents pour juger des contestations opposant les consommateurs aux distributeurs. En pratique cependant, la plupart du temps, les consommateurs saisissent directement la Régie, qui transmet au distributeur les réclamations enregistrées.¹⁴

En outre, il propose de donner à l'Office de protection du consommateur le mandat explicite d'informer les consommateurs de gaz et de lui faire recevoir directement les plaintes au nom de la Régie, laquelle deviendra la Régie de l'énergie.

Quant à la tarification de l'électricité, le Livre Blanc adopte une position différente. La quasi-totalité de l'électricité est produite et distribuée par Hydro-Québec, société d'État sur laquelle le gouvernement exerce une tutelle complétée par un contrôle parlementaire dont nous avons traité. Le Livre Blanc décrit ainsi le processus :

En pratique, les tarifs de l'Hydro-Québec sont étudiés par une Commission parlementaire ad hoc. Cette étude est précédée de toute une série de discussions entre l'Hydro-Québec, le ministre délégué à l'Énergie et le Conseil des ministres. Le processus utilisé, et qui est maintenu, permet au Gouvernement d'exercer un contrôle efficace et opérationnel sur la définition des prix de l'électricité. Ce contrôle est essentiel, les tarifs retenus impliquant les décisions au niveau de la politique de l'électricité, de l'ensemble de la politique énergétique, de l'ampleur des investissements requis et, conséquemment, du niveau des emprunts de l'ensemble du secteur public, plus particulièrement ceux que le Gouvernement garantit.¹⁵

Les liens entre la tarification de l'électricité et la définition même des politiques énergétiques sont d'un autre ordre, suivant le Livre Blanc :

En matière d'électricité, le Gouvernement se doit d'assumer lui-même l'harmonisation entre la protection du consommateur, la politique énergétique et la politique tarifaire. Comme on le verra plus loin, le Gouvernement souhaite que le consommateur intervienne dans l'élaboration de la politique de l'énergie, dans le cadre d'une Commission parlementaire périodique sur les questions énergétiques. Les prix de l'électricité pourraient alors être discutés en même temps que les investissements à consentir et leurs implications financières.¹⁶

14. *Id.*, p. 74.

15. *Ibid.*

16. *Ibid.*

La Régie de l'énergie n'aurait rien à voir avec la tarification de l'électricité. Toutefois, elle

... recevra juridiction pour interpréter le règlement tarifaire de l'Hydro. La procédure d'interruption — qui définit les conditions selon lesquelles l'Hydro peut procéder à une cessation des livraisons d'électricité — sera intégrée à ce règlement tarifaire et donc soumise, en cas de contestation sur l'interprétation, à la juridiction de la Régie.¹⁷

Les litiges particuliers resteront soumis aux tribunaux civils mais l'Office de protection du consommateur pourra recevoir des plaintes et intervenir auprès de la Régie.

La fixation des prix dans le secteur pétrolier s'effectue selon le libre jeu du marché, bien que, pour empêcher les abus, le gouvernement ait le pouvoir de contrôler la répercussion sur la consommation d'une augmentation du prix du pétrole brut et, en fait, de fixer le prix des produits pétroliers sur toute ou une partie du territoire québécois¹⁸. Le Livre Blanc ne juge pas utile d'impliquer le citoyen dans ce secteur parce que les rapports de force entre le consommateur et le distributeur sont ici différents de ceux qui existent pour le gaz naturel et l'électricité; les distributeurs de produits pétroliers ne disposent pas d'un monopole et la concurrence peut éviter la fixation de prix artificiellement élevés. Cette raison est largement valable quoiqu'on ait assisté récemment à des fluctuations aberrantes du prix de l'essence et à une augmentation croissante du mazout à chauffage. Une autre raison plus fondamentale est sûrement d'ordre fiscal : une taxe de vente très élevée, fixée unilatéralement par le gouvernement, est imposée sur les produits pétroliers.

Au chapitre de la sécurité et de la qualité de la distribution, le Livre Blanc propose un partage des attributions entre la Régie, le ministère du Travail et le ministère de l'Énergie; le consommateur pourra faire appel à la Régie de l'énergie aussi bien en matière de gaz que d'électricité : ceci ne vaut toutefois pas pour les produits pétroliers.

Le Livre Blanc constate que la multiplicité des mécanismes et organismes « empêche le consommateur d'avoir une perception très claire des différents instruments mis à sa disposition »¹⁹. C'est pour y pallier que :

En remplaçant l'actuelle Régie de l'électricité et du gaz par une Régie de l'énergie, le Gouvernement entend apporter une première clarification dans ce domaine. Ajoutant à la juridiction actuelle de la Régie dans le secteur gazier des pouvoirs étendus dans le secteur de l'électricité et une première compétence au niveau des réseaux de transport pétroliers —, le Gouvernement tend à faire

17. *Ibid.*

18. *Loi sur le commerce des produits pétroliers*, L.R.Q., c.C-13.

19. *Supra*, note 13, p. 75.

de l'actuelle Régie de l'électricité et du gaz l'organisme judiciaire privilégié chargé de surveiller l'ensemble des conditions selon lesquelles s'effectue la mise en marché de l'énergie. Une autre intervention implique l'Office de protection du consommateur, dont les bureaux sont établis près des utilisateurs. Ces bureaux seront le point d'accueil du consommateur qui souhaite se prévaloir des règles et mécanismes de protection qui le touchent. Il y trouvera le moyen de saisir la Régie de l'énergie de sa demande en même temps que conseil et information. Ces différentes dispositions devraient permettre à l'utilisateur d'énergie de faire appel beaucoup plus facilement qu'auparavant aux différents mécanismes mis à sa disposition pour le protéger.²⁰

Le second niveau où le Livre Blanc envisage d'impliquer le citoyen, celui de la sauvegarde de l'environnement, ne concerne pas la Régie de l'énergie comme telle. C'est par des modifications à la *Loi sur la qualité de l'environnement* et l'élargissement des attributions du Bureau des audiences publiques sur l'environnement que les citoyens pourront intervenir davantage.

Quant au troisième niveau, celui de l'élaboration des grandes orientations, le Livre Blanc commence par une profession de foi :

Une politique énergétique ne prévoyant pas de mécanismes d'information et de consultation de la population serait sérieusement compromise, dès le départ. Aussi, la politique que le Gouvernement entend suivre dans le secteur de l'énergie fait une place particulière au citoyen, au niveau de l'information, de la mise en œuvre et de l'élaboration même du contenu des interventions.²¹

Sont ensuite proposées quelques mesures, telles les campagnes d'information du public, une sensibilisation des groupements professionnels voire des milieux scolaires. Toutefois,

Afin de compléter cette intégration des citoyens dans l'élaboration de la politique énergétique, le Gouvernement entend utiliser l'outil des commissions parlementaires — en répétant l'expérience de la Commission parlementaire sur l'étude de la situation énergétique du Québec tenue durant le mois de février 1977 —. Une Commission parlementaire périodique est l'outil le plus léger et le plus souple permettant à la population d'intervenir dans le débat énergétique. La Commission parlementaire peut être ouverte au plus grand nombre, et ses travaux bénéficient d'une audience privilégiée. Le Gouvernement entend convoquer périodiquement une Commission parlementaire sur l'énergie, chargée d'étudier, selon le cas, une question particulière ou le problème de l'énergie dans son ensemble, et ouverte à l'intention des intéressés.²²

Il n'est donc pas question, à ce niveau, d'impliquer la future Régie de l'énergie.

20. *Id.*, p. 76.

21. *Ibid.*

22. *Id.*, p. 77.

Le rôle dévolu à la future Régie de l'énergie est donc non seulement quasi inexistant en ce qui concerne l'élaboration des politiques mais, quant à la mise en œuvre, il faut noter que la protection du consommateur d'énergie est confiée également à l'Office de protection du consommateur.

2.2. Une proposition subséquente de réforme

En 1981, une proposition pour la réforme de la Régie de l'électricité et du gaz a été présentée par le nouveau président de l'organisme au ministre de l'énergie et des ressources, sous la forme d'un rapport préparé à l'École nationale d'administration publique (E.N.A.P.)²³.

Ce document, après une étude des raisons pour lesquelles la formule « régie » est appelée à occuper une place importante dans la mise en œuvre des politiques énergétiques de l'État, propose la création d'une Régie de l'énergie, pour pallier aux lacunes de l'actuelle Régie de l'électricité et du gaz.

Cette proposition se situe dans la foulée du Livre Blanc et insiste sur la nécessité d'une réforme de l'actuelle Régie en vue de répondre aux besoins nouveaux du secteur de l'énergie²⁴; ce secteur s'oriente vers le remplacement à long terme du pétrole par d'autres formes d'énergie; ceci implique une transformation de la consommation énergétique et un changement du marché. L'État veut prendre la maîtrise de ce changement et assumer un rôle d'instigateur en vue de réglementer l'organisation du marché au nom de l'intérêt public²⁵.

Le document analyse deux options. L'option « plafond » consiste à associer la Régie à ce rôle plus important d'animation et de régulation du changement dans le secteur énergétique, dont la transformation du marché, que veut assumer l'État. L'option « plancher » consiste à confiner la Régie au rôle traditionnel de surveillance et d'arbitrage qu'elle remplit actuellement à l'égard des distributeurs privés d'électricité et de gaz, mais en le modernisant et en l'élargissant²⁶.

Le document opte franchement pour la première de ces options, animé du désir de transformer la Régie de l'électricité et du gaz en une véritable Régie de l'énergie. Il est par là, désireux de faire bénéficier au maximum l'ensemble des intervenants gouvernementaux dans le secteur, des avantages qu'offre la formule « régie ». Il insiste particulièrement sur les avantages de

23. B. CLOUTIER, L. OUELLET, *Pour une régie de l'énergie*, E.N.A.P., Direction de la formation, Québec, 1^{er} août 1981.

24. *Id.*, p. 1.

25. *Id.*, pp. 7-8.

26. *Id.*, p. 9.

l'autonomie, du fonctionnement de type judiciaire d'un tel organisme de régulation, le processus contradictoire permettant un traitement impartial de la situation. Un organisme de ce type se voit aussi confier en général un large pouvoir d'enquête, favorisant lors des auditions publiques la participation des intéressés et des intervenants du secteur à la prise de décision les affectant ²⁷.

La formule « régie » soulève certains problèmes qui tournent tous plus ou moins autour de la question du rattachement et de l'articulation de ces institutions à la direction centrale de l'État et de celle de leur sensibilité aux politiques générales du gouvernement ²⁸. Les auteurs proposent certains aménagements pour pallier ces difficultés, sur lesquelles nous reviendrons plus loin.

L'optique retenue implique un accroissement considérable des attributs actuels de la Régie. Ainsi, la Régie aurait compétence sur tous les secteurs d'énergie (électricité, gaz, pétrole et énergies nouvelles); en matière d'électricité, sa compétence serait étendue aux producteurs publics et aux producteurs d'électricité, Hydro-Québec et les corporations municipales. Dans le cas des monopoles dans les sous-secteurs du gaz et de l'électricité, la compétence couvrirait les différents aspects des conditions du service et le règlement des griefs afférents, le domaine de la conversion énergétique, plus particulièrement les conditions et les coûts de cette conversion, de même que les griefs pouvant se soulever dans ce « segment » de la conversion; et finalement, les tarifs exigibles dans ces différents sous-secteurs. Pour ce qui est des tarifs d'électricité d'Hydro-Québec, il est proposé que le pouvoir de la Régie consiste à soumettre un rapport au ministre responsable énonçant une base objective de tarification; on s'inspire de la situation ontarienne à cet égard. Quant au pétrole, la situation n'en étant pas une de monopole, la compétence de la Régie serait limitée à la répartition des stocks disponibles en situation de pénurie, en plus d'un pouvoir d'enquête dans le secteur ²⁹.

La Régie se verrait confier un large pouvoir d'enquête sur l'ensemble des formes d'énergie, y compris le pétrole, et sur l'ensemble des producteurs et des distributeurs d'énergie, y compris l'Hydro-Québec. Ce pouvoir lui permettrait entre autres de dresser pour le ministre de l'Énergie un scénario des tendances du secteur, afin de guider le gouvernement dans l'élaboration de ses politiques et programmes énergétiques, de même que les éléments de base d'une structure de tarification permettant la conversion entre les divers modes d'énergie ³⁰.

27. *Id.*, pp. 16-18.

28. *Id.*, p. 18 et s.

29. *Id.*, pp. 34-35.

30. *Id.*, pp. 36-39.

La Régie aurait de vastes pouvoirs d'enquête lui permettant de tenir des enquêtes publiques sur tout question touchant au secteur de l'énergie, à la demande du ministre ³¹.

La Régie jouerait également un rôle de consultation en ayant la tâche de tenir des audiences publiques afin de permettre aux intéressés de se faire entendre sur les questions énergétiques en général ; elle ferait office de conseil consultatif auprès du ministre ³².

Les compétences de l'actuelle Régie visant les rapports entre l'Hydro-Québec et les municipalités distribuant de l'électricité et les coopératives de distribution d'électricité seraient maintenues ³³.

La nouvelle loi constitutive devrait prévoir la tenue d'audiences conjointes en matière d'environnement et d'aménagement du territoire (par exemple le zonage agricole), concernant l'installation d'équipements énergétiques, avec les autres organismes compétents en ces matières ³⁴.

La Régie serait déchargée de son pouvoir de réglementation et d'inspection en matière de sécurité publique concernant le gaz, vu qu'il s'agit là de fonctions plutôt administratives pouvant facilement relever d'un organe ministériel ³⁵.

Des changements d'ordre interne sont également proposés. La Régie se composerait de deux chambres, « l'une consacrée aux problèmes sectoriels globaux et à portée générale, l'autre au règlement des griefs individuels dans le secteur » ³⁶ ; on propose que la Régie soit exemptée des contrôles de gestion des organismes centraux comme le Conseil du Trésor et la Fonction publique, et qu'elle s'autofinance sur la base de redevances versées par les entreprises du secteur ³⁷.

Quant au rattachement de la Régie à la direction centrale de l'État, on propose que le ministre de l'Énergie fasse tenir à la Régie des « instructions » ou directives de politique générale, approuvées par décret du gouvernement et déposées à l'Assemblée nationale, que la Régie devrait considérer et invoquer dans les motifs de ses décisions ³⁸. Cela permettrait au gouvernement d'édicter les principes directeurs qu'il voudrait voir la Régie suivre dans

31. *Id.*, p. 45.

32. *Id.*, p. 46.

33. *Id.*, p. 36.

34. *Id.*, p. 32.

35. *Id.*, p. 36.

36. *Id.*, p. 46.

37. *Id.*, p. 44.

38. *Id.*, p. 42.

ses opérations indépendantes d'enquête et de contrôle³⁹. Le document s'inspire d'une pratique existant en Ontario auprès de l'*Ontario Energy Board*, de même qu'au fédéral auprès de la Commission de contrôle de l'énergie atomique. Le document s'appuie aussi sur les recommandations formulées par le Conseil économique du Canada dans son rapport *Pour une réforme de la réglementation*, 1981⁴⁰, par le rapport Lambert sur la gestion financière et l'imputabilité de 1979⁴¹ et par la Commission de réforme du droit du Canada dans son document de travail n° 25 sur les organismes administratifs autonomes de 1980⁴².

En choisissant le mécanisme des directives plutôt que celui des appels à l'Exécutif, à l'égard de la Régie de l'énergie, le document nous semble prendre une voie judicieuse. Le rattachement de l'organisme à l'Exécutif est un objectif louable et souvent nécessaire, même si le choix du mécanisme particulier de rattachement n'est pas toujours aisé, comme le rappelle la Commission de réforme du droit dans son document précité :

Nous reconnaissons que le contrôle de l'exécutif sur plusieurs organismes administratifs, notamment ceux qui sont chargés d'importantes fonctions politiques, peut être nécessaire dans notre système de gouvernement, et que de nombreuses considérations doivent entrer en ligne de compte dans la sélection d'un mécanisme particulier de contrôle d'une fonction donnée. Il s'agit là généralement de questions politiques que le gouvernement et en dernier lieu, le Parlement en tant que législateur, doivent prendre en considération au moment de l'élaboration d'une loi constitutive d'organisme.⁴³

Le rapport de l'E.N.A.P. n'aborde pas certaines questions comme celle relative au débat opposant un organisme à vocation unisectorielle dans le secteur de l'énergie à un organisme à caractère plurisectoriel (par exemple, la prise en charge des compétences en matière d'énergie par la Régie des services publics, en plus des siennes propres en matière de communications). Il s'agit là d'une question, effleurée à l'Assemblée nationale⁴⁴, qui a été étudiée en Colombie-Britannique et dans d'autres juridictions.

39. *Id.*, p. 40.

40. *Id.*, p. 41.

41. *Pour une réforme de la réglementation*, 1981, pp. 364-65.

42. *Les organismes administratifs autonomes*, Document de travail 25, Ottawa, 1980, p. 97.

43. *Ibid.*

44. *Débats Ass. Nationale*, 24 février 1981, p. B-2411. Sur toute cette question des organismes plurisectoriels et unisectoriels de régulation, on aura avantage à consulter l'ouvrage de Me R. BARBE, *Les organismes québécois de régulation des entreprises d'utilité publique*, Montréal, Wilson & Lafleur, 1980, p. 42 et ss.

2.3. Notre position

La Régie de l'électricité et du gaz a fait partie de ces institutions publiques qui ont eu leur heure de gloire, puis ont survécu à des événements qui ont atténué considérablement leur rôle, au point de mettre en cause leur utilité même. En effet, la nationalisation des grands distributeurs d'électricité en 1962 et le déclin progressif du gaz ont confiné cette Régie à un rôle mineur au plan de la mise en œuvre des politiques énergétiques du Québec. Or, la crise de l'énergie déclenchée en 1973 a amené l'État à revoir en profondeur ses politiques et à se doter de stratégies nouvelles. Le Livre Blanc de 1978 en est la formulation principale.

Au plan institutionnel, la politique énergétique québécoise issue de la révolution tranquille de 1960 s'articulait autour de trois pôles : l'Assemblée nationale — un ministère des Richesses naturelles qui deviendra le ministère de l'Énergie et des ressources — une gigantesque société d'État, Hydro-Québec.

Il est arrivé, pour un ensemble de raisons qu'il serait facile d'expliquer, qu'une part importante de l'élaboration et de la mise en œuvre de cette politique est devenue l'affaire du groupe « Hydro », cet empire industriel que certains ont qualifié d'état dans l'État.

Face aux imposantes entreprises du secteur public, le contrôle parlementaire s'est avéré souvent inefficace, sinon insignifiant. Les commissions parlementaires et leurs membres n'avaient ni les ressources, ni les moyens, ni la compétence technique, ni le temps d'exercer un contrôle véritable des grandes entreprises publiques qui servent d'instrument privilégié d'intervention économique de l'État, c'est-à-dire du gouvernement. L'élaboration des grands projets et le contrôle de leur réalisation dépassent les préoccupations du parlementaire moyen qui peut difficilement se situer au-delà du court terme. Néanmoins, la commission parlementaire a été, du moins ces dernières années, un forum où le gouvernement et les sociétés d'État ont dû venir s'expliquer dans une certaine mesure, où les parlementaires se sont informés de ce qui se passe⁴⁵ et ont fait des observations, et où enfin, les administrés ont pu, par la soumission de mémoires, faire valoir leur point de vue⁴⁶.

L'élaboration et le contrôle d'une politique énergétique ont été pendant longtemps forcément limités à un dialogue bilatéral entre le gouvernement, via son ministère de l'Énergie, et Hydro. La Régie était donc à toutes fins

45. La lecture du *Journal des Débats* des années '79, '80 et '81 à la Commission permanente de l'énergie et ressources nous illustre abondamment ce fait.

46. *Débats Ass. Nationale*, 17 déc., 1979, p. B-11751-11781 (Grève à Hydro-Québec).

pratiques exclue du scénario et rares sont ceux qui se sont montrés favorables à lui faire jouer un rôle vis-à-vis Hydro, sauf pour l'interprétation et l'application du règlement tarifaire. La Régie a toutefois été évoquée à quelques reprises comme pouvant être le forum approprié pour un grand débat public souhaité par l'Opposition parlementaire⁴⁷.

La question fondamentale à laquelle nous devons répondre est celle de savoir si sur l'échiquier public québécois il y a place pour une Régie de l'énergie comme l'envisage le Livre blanc de 1978 et le rapport de l'E.N.A.P. d'août 1981.

La « régie » comme type d'institution est un instrument d'intervention de l'État qui a ses finalités et caractéristiques propres. Dans un contexte d'économie libérale, elle est un organisme de régulation de la production et de la distribution de biens et services dits d'utilité publique ou assimilés. Dans le cadre d'une politique générale établie dans la loi et les règlements ou directives du gouvernement, elle intervient normalement dans un contexte de libre entreprise :

- pour accorder à des agents économiques des franchises d'exploitation ou des permis, souvent avec un monopole rendu nécessaire par des exigences proprement économiques (ampleur des investissements exigés, maintien d'une rentabilité certaine);
- pour surveiller, contrôler les opérations des entreprises réglementées et la fourniture des services aux consommateurs et prendre des sanctions;
- pour approuver la tarification en tenant compte des besoins financiers des entreprises et de la capacité de payer des consommateurs pour des services qui normalement prennent souvent le caractère de services essentiels;
- pour entendre les plaintes des usagers et arbitrer les griefs susceptibles d'être soulevés par ces derniers contre les entreprises réglementées (quantité et qualité du service, facturation, coupure de service);
- pour enquêter de façon générale sur les conditions de prestation des services et les réglementer.

Certaines régies ont en plus la mandat de :

- procéder à l'inspection des équipements, accorder des certificats de conformité, préparer les dossiers de poursuites pénales contre les entreprises.

Ces mandats, le législateur les confie à une « régie » pour que les décisions soient prises avec la plus grande objectivité, dans l'intérêt général.

47. *Id.*, 3 juin 1981, p. B-163-164 (M. Duhaime).

À cette fin, la « régie » bénéficie de l'autonomie institutionnelle et juridique et opère fréquemment suivant le processus quasi judiciaire ; ce sont là les avantages classiques de la formule « régie ». Quant au processus quasi judiciaire qui permet à la régie d'être qualifiée *lato sensu* de tribunal administratif, il est particulièrement approprié à la solution des litiges entre usagers et entreprises ou entre entreprises réglementées, mais il est aussi largement utilisé dans le processus décisionnel comme instrument de participation des administrés : l'enquête publique devient donc une technique de travail largement répandue. Les inconvénients de cette méthode (lourdeur, lenteur, paperasserie) sont considérés comme largement compensés par les avantages que procure l'application des principes de la justice naturelle (obligation d'aviser et d'informer, obligation d'entendre, règles de preuve cohérentes, obligation de motiver, publicité des débats).

Il importe de mentionner que la formule « régie » a quelquefois été, notamment dans le contexte nord-américain, non plus un instrument de mise en œuvre de politiques publiques, mais un définisseur même de telles politiques devant l'incapacité même du gouvernement et de ses ministères de jouer leur rôle. Plusieurs études récentes sur le sujet ont révélé ou dénoncé cette situation. On a fréquemment recommandé de redonner au gouvernement et aux ministères le rôle de *policy-maker* en transférant le pouvoir de réglementation, en donnant un pouvoir de directive ou en instituant des recours en révision ou en appel.

Si l'on étudie le contexte dans lequel les « régies » diverses ont œuvré avec succès, ou au moins avec un succès relatif, l'on constate qu'il s'agit de secteurs économiques où les entreprises réglementées sont multiples et surtout ne participent pas à la définition ou à la mise en œuvre de politiques publiques, au contraire des sociétés d'État qui, fondamentalement, sont des instruments d'intervention de l'État, des instruments de sa politique économique. Or le secteur énergétique met en présence deux énormes sociétés d'État, Hydro et S.O.Q.U.I.P. ; ces sociétés participent à titre privilégié à un dialogue avec le gouvernement et le Parlement, en vue de définir les grandes politiques énergétiques. Les questions en jeu sont au cœur même de politiques qui impliquent des choix difficiles et onéreux dépendant des politiques fédérales et de la conjoncture internationale. Les stratégies qu'adopte le gouvernement dépassent de beaucoup le rôle qui est normalement dévolu à une « régie ».

Loin de nous l'idée que la Régie ait mal joué son rôle en 1980 lorsqu'elle a procédé à l'étude des demandes de franchise de Gaz Métropolitain, de Gaz Inter-Cité et de Propane M et M Inc... La Régie était en face de trois entreprises privées et tout s'est passé comme si l'organisme de régulation opérait dans un contexte normal. Mais, parallèlement au travail de la Régie,

le gouvernement veillait au grain, même si le Livre Blanc sur la politique québécoise de l'énergie de 1978 ne laissait pas soupçonner que le gouvernement se servirait de S.O.Q.U.I.P. comme instrument prioritaire d'intervention. Le ministre de l'Énergie déclara en Chambre :

... en ce qui concerne la propriété de ces entreprises, il est apparu essentiel au gouvernement de l'État québécois que l'on dispose d'un contrôle direct. Ce contrôle s'avérait indispensable si on voulait à la fois s'assurer de la réalisation de nos objectifs de pénétration du gaz, de la maximisation des effets de notre politique gazière sur l'économie québécoise et cela, tout en permettant une meilleure harmonisation entre les différents éléments de la politique énergétique du Québec.

Il faut, en effet, être bien conscient du fait que, d'ici quelques années, la distribution du gaz naturel au Québec représentera une activité commerciale de taille considérable et dont l'importance énergétique sera analogue à celle dont jouissait l'électricité jusqu'à tout récemment.⁴⁸

On peut alors se demander si les considérations principales qui ont amené la Régie à répartir la distribution du gaz naturel entre deux distributeurs ont toujours le même poids. Par ailleurs, il n'est pas négligeable que S.O.Q.U.I.P., c'est-à-dire l'État, soit associé à deux entreprises de l'importance de Gaz Métropolitain, filiale de Northern and Central Gas (filiale de NORCEN), et de Gaz Inter-Cité Québec, filiale de Inter-City Gas Limited de Winnipeg. À cet égard le Ministre ajouta en Chambre :

Le contrôle de l'État va permettre, cependant, que l'on puisse canaliser une partie de l'épargne des Québécois dans ses investissements et utiliser au maximum les ressources des entreprises privées ayant manifesté un intérêt pour le développement du gaz au Québec.⁴⁹

Quant à la tarification, la question se révélera dans un avenir rapproché d'une grande complexité pour des raisons non pas techniques mais avant tout politiques. Pour assurer un minimum de cohérence dans la fixation du prix au consommateur, il faudrait qu'une même autorité coordonne et fixe le prix des deux formes d'énergie qui sont dorénavant en concurrence, soit l'électricité et le gaz.

À notre avis, il est hors de question que la fixation des tarifs de l'électricité et du gaz puissent, dans la conjoncture québécoise des années 80 et 90, être laissée à une autorité autonome et non responsable politiquement. La tarification, c'est le nerf de la guerre si l'on peut dire. Elle est la condition *sine qua non* de la fixation même des grands objectifs tels celui de l'auto-suffisance énergétique et celui de l'harmonisation entre les formes d'énergie ; d'elle dépendent les programmes d'investissements, la capitalisation des

48. *Id.*, 11 mars 1981, p. 1405.

49. *Id.*, p. 1406.

sociétés d'État, les opérations de conversion d'une forme d'énergie à l'autre, etc. La tarification de l'électricité et du gaz ne peut être faite en fonction des critères traditionnels que les lois proposent aux « régies », soit le prix le plus bas possible au consommateur, tout en maintenant un « *fair return* » aux entreprises réglementées. La tarification énergétique est « névralgique » à la conjoncture nationale et internationale, à l'accès aux marchés financiers internationaux, aux progrès de la recherche, etc.

Ainsi, deux des fonctions principales normalement conférées à une « régie », soit l'octroi des permis et franchises ainsi que la tarification ne peuvent être confiés à une Régie de l'Énergie car il s'agit là de choix qui sont au cœur même de la politique gouvernementale et dont les conséquences exigent que les décisions soient prises par l'autorité gouvernementale elle-même appuyée sur l'expertise de son ministère de l'Énergie et des Ressources ainsi que celle des sociétés d'État. L'expertise technique, économique et financière que l'on retrouve au sein de ces agents, ne peut être dédoublée facilement au sein d'une « régie ».

Quant aux diverses opérations des sociétés d'État qui exploitent en monopole ces services d'utilité publique, elles sont premièrement contrôlées par les mécanismes de la tutelle ministérielle, ce qui n'est pas le cas lorsqu'on est en présence de multiples entreprises privées dans des secteurs comme le transport, les télécommunications, la mise en marché des produits agricoles, les débits d'alcool ou les loteries et courses. On nous objectera que dans certains de ces secteurs, l'on retrouve des sociétés d'État; certes, mais ces sociétés d'État sont la plupart du temps en concurrence avec de multiples entreprises privées ou sont soustraites partiellement à la juridiction de la « régie » concernée.

Pourrait-on envisager de confier à la future Régie de l'énergie, en matière de tarification, un rôle analogue à celui qu'elle joue en matière de franchise? La Régie tiendrait des auditions et ferait rapport au gouvernement qui statuerait en dernier ressort.

Tout d'abord, il est difficile d'assimiler le rôle que jouent les « régies » fédérales, tels l'Office national de l'énergie et la Commission de contrôle de l'énergie atomique, à une régie provinciale, même si ces dernières ont aussi à contrôler des sociétés d'État. Le contexte est fort différent. Ces « régies » deviennent un forum où les intérêts des gouvernements, des sociétés publiques fédérales et provinciales, des entreprises réglementées, des administrés et des groupes se confrontent dans le cadre d'un débat public qu'il serait peut-être difficile de loger ailleurs⁵⁰. De plus, l'autonomie de ces

50. Voir A. LUCAS, *L'Office nationale de l'Énergie*, Commission de réforme du droit du Canada, 1977.

« régies » est peut-être plus théorique que réelle en ce sens que la collaboration régie-ministère est très poussée ; il y a notamment une consultation officielle permanente entre le ministère et ces « régies »⁵¹, et entre les ministères fédéral et provinciaux.

Enfin, il y a risque de dédoublement entre le ministère responsable de la tutelle des sociétés d'État impliquées dans le secteur énergétique et la Régie de l'énergie puisque les mêmes questions devront être étudiées parallèlement.

Quant aux avantages que procure le processus, il faut bien se rendre compte qu'au niveau fédéral, la « judiciarisation » imposée par la jurisprudence de la Cour fédérale et de la Cour suprême a été considérée dans divers milieux comme un facteur négatif, un obstacle à la poursuite des objectifs du législateur.

Si l'on étudie de près les mandats de l'Office national de l'Énergie l'on observe qu'à cause de la multiplicité des intervenants, une « régie » autonome est une formule plus adaptée qu'un ministère lorsqu'il s'agit de :

- l'émission des certificats de commodité et de nécessité publiques relativement aux pipelines internationaux et interprovinciaux (oléoducs et gazoducs) ainsi qu'aux lignes internationales de transport d'électricité ;
- l'adoption des ordonnances en matière de pipelines et de lignes de transmission, relativement aux croisements avec les autres services d'utilité publique ;
- la réglementation relative à la sécurité ;
- la protection de l'environnement.

On peut noter qu'il est logique que ce soit l'Office qui fasse les réglementations relatives à la sécurité des pipelines puisque c'est lui qui domine l'ensemble du dossier. Quant à la protection de l'environnement, il est difficile de concevoir qu'au Québec une Régie de l'énergie soit responsable de l'application de notre *Loi sur la qualité de l'environnement* et de la *Loi sur la protection du territoire agricole*.

En ce qui concerne les autorisations d'exportation de gaz, de pétrole ou d'électricité ainsi que la tarification, il faut constater que si la loi fédérale en confie la responsabilité à une « régie », le gouvernement est souvent très directement impliqué⁵². La lecture des lois nous révèle un enchevêtrement de pouvoirs conférés tantôt au ministère, tantôt au Cabinet. De plus, dans certaines affaires politiquement chaudes, telle la fixation du prix d'exportation du gaz par l'Office en janvier 1980, on a provoqué immédiatement une

51. *Id.*, pp. 70, 103.

52. *Id.*, p. 128.

rencontre entre le Secrétaire américain de l'Énergie et le Ministre canadien de l'Énergie « qui se sont entendus sur une déclaration de principe relativement à l'établissement du prix à l'exportation du gaz naturel canadien »⁵³.

L'on a proposé de confier à la Régie québécoise de l'énergie une fonction d'enquête comparable à celle de l'O.N.E. L'argumentation avancée par les défenseurs de la formule « Régie » est ici attrayante ; on va même jusqu'à soutenir que si les grands calculs peuvent être valablement faits par le ministère de l'Énergie et les sociétés d'État, faits par une « régie », ils deviennent « politiquement sûrs vu les caractéristiques de l'institution »⁵⁴. En quoi consistera cette aide précieuse que peut apporter la « régie » au gouvernement et à la Commission parlementaire ? On répond ceci :

La Régie peut établir, compte tenu de la conjoncture financière et des investissements de l'État, quel est le rendement juste et équitable qu'il devrait recevoir pour ses investissements dans le domaine de l'électricité, en comparaison avec le rendement moyen du capital dans l'économie.⁵⁵

Ce raisonnement vaut lorsque les investisseurs sont surtout des entreprises privées, mais non en face de l'État-entrepreneur ; lorsque l'État se dote d'instruments aussi colossaux qu'Hydro-Québec et que S.O.Q.U.I.P. et qu'il leur confère un tel monopole, il espère autre chose qu'un rendement équitable sur ses investissements ! Se soulève ici d'ailleurs le problème complexe de l'utilisation des entreprises publiques comme mécanisme d'intervention économique. Rarement l'État, lorsqu'il crée des entreprises publiques ou participe majoritairement à des entreprises d'économie mixte, se considère-t-il comme un investisseur ordinaire, et surtout pas dans le domaine énergétique, chez-nous aussi bien qu'à l'étranger.

La fonction d'audition des griefs individuels et d'arbitrage qui, de façon générale, résultent de plaintes d'usagers insatisfaits du service, est en fait probablement surtout une fonction « d'ombudsman ». Cette fonction est, à la vérité, assez bien remplie par les « régies »⁵⁶. Sauf dans le cadre d'auditions

53. Office National de l'Énergie, *Rapport annuel 1980*, p. 26.

54. *Supra*, note 23, p. 39.

55. *Id.*, p. 38.

56. Par exemple, au Québec rares sont les audiences de la Commission des Transports, de la Régie des services publics, de la Régie des permis d'alcool ou de la Régie de l'électricité et du gaz consacrées à des griefs individuels. Ainsi, en 1980-81, la Régie des services publics a reçu 834 plaintes mais aucune n'a nécessité le déclenchement d'enquête, d'audition et de décision de sa part : *Rapport annuel 1980-81*, pp. 13, 16, 19 et ss. Au cours de 1979-80, la Régie de l'électricité et du gaz a reçu 110 plaintes contre les distributeurs de gaz ; un accord « pour la procédure de communication à suivre afin de solutionner rapidement » a été établi entre Gaz Métropolitain et la Régie : *Rapport annuel 1979-80*, p. 19.

publiques en matière de renouvellement ou d'annulation de permis ou même en matière de renouvellement, les usagers semblent assez enclins à véhiculer leurs plaintes fréquemment vers les « régies », comme ils le font chez le Protecteur du citoyen. La menace d'une intervention de la Régie ou de l'ouverture d'une enquête a, à elle seule, un effet salutaire. De façon générale, les entreprises d'utilité publique ont un service à la clientèle qui recueille les plaintes des usagers véhiculées ou non via la Régie. Assez étonnement, le Livre Blanc de 1978 penche plutôt en faveur de l'amélioration de la protection offerte par la *Loi sur la protection du consommateur* qu'en faveur d'un renforcement du rôle de la Régie sur ce point. Or, dans la mesure où cette dernière conserverait des attributions en matière de sécurité des équipements, il ne serait pas inopportun qu'elle s'occupe de tous les autres aspects de la protection des usagers et du public.

Si l'on envisage surtout la définition des politiques avec tout ce que cela implique, il existe d'autres forums pour permettre aux administrés et aux groupes de se faire entendre. À cause de l'ampleur des problèmes, la Commission parlementaire peut être, sous certaines conditions, ce forum approprié. On peut songer aussi à un bureau d'audiences publiques ou à des mécanismes d'enquêtes publiques qui ne nécessitent pas le maintien d'une « régie » permanente. Il est possible d'organiser la participation des administrés dans un cadre différent de celui du processus quasi judiciaire mis en œuvre devant une « régie » ; d'ailleurs, il peut y avoir des avantages à ne pas trop judiciaireiser le processus décisionnel lorsque l'enjeu n'est pas la solution d'un litige particulier portant sur des droits individuels. Si un débat public s'impose sur les grandes questions, voire sur toutes les décisions publiques d'intérêt général, cela ne signifie pas que le processus quasi judiciaire est nécessairement la meilleure méthode, et cela même quand des droits individuels sont en dernière analyse affectés. On peut lire sous la plume de l'honorable juge Pigeon de la Cour suprême, ces lignes récentes :

Je ne suis pas de ceux qui trouvent souhaitable que l'autorité administrative soit toujours astreinte au processus quasi judiciaire lorsque sa décision touche les droits du citoyen. » (...)

Dans bien d'autres domaines ou pour diverses raisons, il ne saurait être question d'utiliser la méthode judiciaire pour en venir à une décision. Ce n'est pas l'une des moindres difficultés de l'heure que de tracer la ligne de démarcation entre ce que l'on peut convenablement assujettir à ce processus et ce qui doit y échapper dans l'intérêt bien compris de l'État, par opposition à celui de ses commis petits ou grands.⁵⁷

57. Préface, *Droit Administratif* par P. GARANT, Montréal, Éditions Yvon Blais, 1981, pp. VIII et IV.

L'élaboration de la politique énergétique québécoise tend à s'articuler autour d'un réseau d'institutions publiques qui comprend le gouvernement et son ministère de l'énergie et deux grandes sociétés d'État, Hydro et S.O.Q.U.I.P.; on devrait plutôt dire le groupe Hydro et le groupe S.O.Q.U.I.P.

Trois questions majeures nous semblent devoir être envisagées et résolues devant ce scénario. La première l'a été longuement par les modifications aux lois et une certaine pratique administrative: c'est ce que j'appellerai l'harmonisation des rapports entre le ministère de tutelle et les deux groupes, soit la tutelle administrative. Les rapports entre ministère de tutelle et groupes et sociétés d'État sont d'une importance capitale; il faut un renforcement du côté du ministère, mais un équilibre qui résulte du respect de l'autonomie des sociétés d'État. Une réflexion sur la tutelle administrative s'impose non seulement à l'égard des rapports entre le ministère de tutelle et les sociétés d'État sur le secteur énergétique, mais dans les autres secteurs d'intervention économique de l'État. Il faut revoir l'ensemble des mécanismes de contrôle *a priori* et *a posteriori*: cette revue est d'ailleurs largement amorcée dans les réformes législatives du statut de la plupart des sociétés d'État.

La deuxième question non moins importante est celle du contrôle parlementaire, c'est-à-dire de la nature et de la qualité du travail qui se fait en commission parlementaire. La commission parlementaire de l'énergie et des ressources doit devenir le lieu privilégié ou le forum par excellence où se débattent les grandes questions énergétiques au cœur des rapports entre le gouvernement et les sociétés d'État. Ces questions se débattent à trois moments différents: lors de la discussion des projets de lois concernant les sociétés d'État ou d'autres matières reliées à la politique énergétique⁵⁸, lors de la discussion des crédits du ministère⁵⁹ et lors des réunions de la commission sur des objets spécifiques tels « l'étude du projet de tarification soumis par Hydro-Québec »⁶⁰, la « politique relative au pétrole » en 1978⁶¹, la grève à Hydro-Québec⁶².

Les débats parlementaires sont de qualité fort variable. De façon générale, ce sont les représentants des sociétés d'État qui offrent la meilleure

58. Auditions des représentants de S.O.Q.U.I.P. concernant le projet de loi n° 2, *Débats Ass. Nat.*, 8 décembre 1980, p. B-66-76; Auditions des autorités d'Hydro-Québec sur le projet de loi n° 16, *Débats Ass. Nat.*, 25 août 1981, p. B-51 à B-125; aussi B-189 à B-234; B-341 à B-437, B-523 à B-607, B-609 à B-685, B-949 à B-991, B-1113 à B-1193, B-1303 à B-1332.

59. *Débats Ass. Nat.*, 9 et 10 avril 1980, pp. B-13183 à B-13199; *Id.*, 2 juin 1981, pp. B-11 à B-27.

60. *Id.*, 29 septembre 1981, pp. B-1203 à 1282.

61. *Id.*, 7 décembre 1979, pp. B-11009 à B-11028.

62. *Id.*, 17 décembre 1979, pp. B-11751 à B-11781.

performance, puis viennent les exposés du ou des ministres et des porte-parole de l'opposition. Si l'on excepte les nombreuses pages consacrées aux querelles de procédure et aux échanges partisans, les interventions des parlementaires qui ont pris la peine de se préparer sont intéressantes. Toutefois trop d'exposés sont mal structurés et apportent des arguments dans un désordre qui ne facilite pas la tenue de débats bien articulés.

La comparaison des dirigeants des sociétés d'État devant les commissions parlementaires est un élément important du contrôle parlementaire. Elle permet aux parlementaires d'interroger ces dirigeants sur les activités, la gestion, la performance des sociétés. Toutefois, une équivoque fondamentale n'a pas encore été dissipée : il s'agit de savoir qui des dirigeants des sociétés ou du ministre doit répondre de l'interprétation du mandat des dites sociétés. Récemment, le ministre de l'Énergie a dit qu'il appartenait au gouvernement seul de répondre aux interrogations parlementaires sur ce sujet⁶³. À notre avis, c'est là une perception discutable. Le mandat d'une société d'État est inscrit dans la loi ou défini dans les directives gouvernementales. Le ministre aussi bien que les dirigeants qui ont à exécuter ce mandat, c'est-à-dire les objectifs qu'il propose, peuvent être appelés à donner en Chambre l'interprétation qu'ils lui donnent et la relation avec les moyens mis en œuvre pour le réaliser. Relativement à la mise à exécution du mandat confié aux sociétés d'État, il est concevable et normal que les dirigeants de ces sociétés en rendent compte devant le Parlement dans la mesure où la loi le leur confie en toute autonomie, sous réserve de la tutelle ministérielle ou gouvernementale dont le ministre lui-même doit rendre compte⁶⁴.

On a beaucoup écrit ces derniers temps sur la réforme du contrôle parlementaire. Le Rapport Vaugeois de janvier 1982 recommande de « redonner à l'Assemblée nationale un minimum d'indépendance ». Effectivement, l'aménagement des travaux des commissions parlementaires est à la merci du leader du gouvernement. Or le Rapport Vaugeois propose que l'organisation du travail parlementaire soit soumis à une conférence des présidents dont feraient partie, entre autres, les présidents des commissions et les leaders des partis reconnus⁶⁵.

Le Rapport Vaugeois propose toutefois plusieurs innovations inquiétantes au regard des questions que nous envisageons dans la présente étude. Il recommande que ce soit la commission de l'Assemblée nationale qui exerce le rôle de surveillance des entreprises publiques en étudiant leurs rapports

63. *Id.*, 8 décembre 1980, p. B-70 et ss.

64. *Rapport de la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité*, Ottawa, 1979, pp. 402 et 469.

65. *L'Assemblée Nationale en devenir*, Québec, 28 janvier 1982, p. 85.

annuels et en interrogeant les dirigeants⁶⁶. Il recommande en outre qu'une commission parlementaire de la législation déléguée soit créée pour contrôler la réglementation⁶⁷. Il propose de plus la création de plusieurs commissions dites des lois⁶⁸. Enfin, il recommande à toute fin pratique que l'étude du budget se fasse plutôt à la commission des finances et que les engagements financiers soient scrutés pour chaque ministère par la commission des engagements financiers⁶⁹.

Ces propositions bouleversent la structure actuelle du contrôle parlementaire et comportent un risque énorme, celui de priver une commission, soit celle de l'énergie et des ressources, d'une vue d'ensemble de la politique énergétique. Actuellement, la commission de l'énergie est impliquée dans la discussion des projets de lois qui véhiculent des éléments de la politique gouvernementale, dans la discussion des crédits budgétaires qui permettront la réalisation de cette politique, dans le contrôle des entreprises publiques du secteur énergétique; on pourrait lui soumettre également le contrôle de la réglementation dans le secteur. Cette commission parlementaire pourrait accumuler une expertise et une connaissance à la fois globale et approfondie du secteur énergétique.

Fort heureusement, le projet de réforme parlementaire que vient de déposer, le 23 juin 1983⁷⁰, le nouveau président de l'Assemblée nationale maintient le système des commissions sectorielles et multifonctionnelles; chaque commission continuera de s'intéresser à un secteur d'activité gouvernementale et exercera plusieurs fonctions: étude des projets de lois, examen des règlements, étude des crédits, des engagements financiers, des politiques, activités et rapports des organismes autonomes, ou de tout autre matière d'intérêt public. Ce rapport propose de conférer une plus grande autonomie aux commissions avec possibilité de création de sous-commissions; les commissions détermineront elles-mêmes l'organisation et le déroulement de leurs travaux. La présidence d'une commission deviendrait une fonction comportant des responsabilités réelles; le poste de la vice-présidence, occupé par un parlementaire de l'Opposition, serait créé; certaines commissions pourraient être présidées par un membre de l'Opposition. Enfin, il est proposé que la mise en œuvre de la responsabilité ministérielle soit d'application restreinte de manière à ne pas imposer automatiquement la ligne de parti aux parlementaires œuvrant au sein de ces commissions.

66. *Id.*, p. 94-95.

67. *Id.*, pp. 107-115.

68. *Id.*, p. 121.

69. *Id.*, p. 106.

70. *Réforme parlementaire*, Projet du président de l'Assemblée nationale, Richard Guay, 22 juin 1983.

Malgré les imperfections du système actuel, il nous semble que le contrôle parlementaire des politiques énergétiques et de ses moyens de mise en œuvre peut être mieux assuré par une commission parlementaire de l'énergie, plus indépendante il est vrai, et dotée de moyens plus efficaces. Cette commission peut accumuler un bagage de connaissances et d'expertise et permettre un continuum dans des débats qui ont une portée et une importance si grandes. Il nous semble que c'est devant une telle commission qu'on peut faire jouer cette fameuse question de l'imputabilité des dirigeants des sociétés d'État dans le secteur énergétique et qu'on peut faire participer ces derniers à la définition ou à la remise en question des politiques énergétiques ; on voit mal d'ailleurs ces dirigeants devoir parader devant deux ou trois commissions parlementaires.

Il reste enfin une troisième question, reliée d'ailleurs à la précédente, soit celle de la participation des administrés ou des groupes. L'on présente souvent, et à raison, la formule « régie » comme un instrument efficace de participation bénéficiant d'une grande crédibilité. Toutefois, ce processus d'exploration et de recherche à caractère public et contradictoire n'épouse pas toujours le fonctionnement de type judiciaire pur avec tout le bagage des règles de preuve ainsi que des techniques de l'interrogatoire et du contre-interrogatoire. L'application intégrale du processus judiciaire comporte des inconvénients majeurs qu'on a révélés par exemple devant l'Office national de l'énergie :

Le coût élevé de la participation aux procédures officielles de l'ONE est un autre problème pour les parties et les intervenants représentant des intérêts nouveaux. Ils ont trouvé qu'il est pratiquement nécessaire d'être représenté par un avocat dans les procédures décisionnelles de l'Office ainsi que dans ses procédures de réglementation, comme celles qui ont cours lors des audiences sur les approvisionnements et les possibilités de livraison du gaz.⁷¹

Bien plus, lors de certaines grandes enquêtes de l'ONE, a été mis en œuvre une procédure spéciale selon laquelle le contre-interrogatoire n'était pas permis, de telles enquêtes ne visant qu'à « recueillir des renseignements et des opinions »⁷².

Dans le cas de la Régie de l'électricité et du gaz, il est difficile de considérer que le processus quasi judiciaire ait été vraiment un instrument adéquat de participation. Lors de l'affaire la plus importante dont elle a été saisie en 1980, ce sont des batteries d'avocats représentant des compagnies privées qui ont dominé entièrement la place. Le Rapport de la Régie

71. *Supra*, note 50.

72. *Id.*, pp. 163-164 : il s'agissait notamment des audiences 1973-1974 sur les exportations de pétrole aux U.S.A.

mentionne, en outre, avoir entendu les représentations verbales d'un commissaire industriel, de trois municipalités et de soixante-quinze utilisateurs industriels. Quant au reste,

La Régie a reçu un très grand nombre de représentations écrites faites par lettres ou résolutions, provenant tant de municipalités, institutions, industriels, commerçants que de particuliers concernés par l'objet des présentes requêtes.⁷³

On est loin d'une vaste consultation sur un élément important de la politique énergétique québécoise, même si les audiences de la Régie ont duré 58 jours.

Peut-on imaginer un aménagement efficace de la participation du public au sein d'un forum comme les commissions parlementaires ? Certes, et cela se pratique régulièrement devant certaines autres commissions qui se transforment en véritables commissions d'enquête avec présentation de mémoires des administrés ou groupes intéressés, interrogatoire. L'on devrait également donner à la commission le pouvoir d'assigner des témoins à comparaître.

On a récemment créé des commissions spéciales, à la suggestion du Rapport Vaugeois⁷⁴. Ces commissions bénéficient de moyens techniques et financiers particuliers. Pourquoi la commission permanente de l'énergie ne pourrait-elle pas bénéficier, en permanence, de ce support technique et financier ?

Y a-t-il danger, en maintenant au sommet le trio gouvernement — sociétés d'État — commission parlementaire, de voir se substituer à la rationalité économique une rationalité politique artificielle ? Au point de départ, il serait odieux de soupçonner les dirigeants des sociétés d'État de politiser le débat : au contraire, leur perception de la politique énergétique et de ses stratégies peut être considérée comme fondée sur un effort de planification et de réflexion objectives. Le gouvernement et son ministère de l'énergie, influencés ou non par ses sociétés d'État, ont pour rôle de prendre des risques. La commission parlementaire est le forum du dialogue, des échanges, de la participation ; c'est en son sein que devraient se dégager des consensus ou du moins des appuis à la politique gouvernementale une fois que celle-ci aura été débattue, critiquée.

Il s'agit donc d'un processus politique justifié par le fait que les enjeux sont essentiellement politiques. Il ne s'agit pas de faire arbitrer par une « régie » indépendante des conflits d'intérêts entre des entreprises

73. *Rapport* de la Régie de l'électricité et du gaz, 12 décembre 1980, entériné par les Décrets 824-81 et 825-81.

74. *Supra*, note 65.

investissant dans un secteur économique donné et des clientèles de consommateurs qu'il faut protéger dans l'intérêt public. Il s'agit d'un processus qui permet à un gouvernement responsable, utilisant des sociétés d'état comme moyen d'intervention, de faire débattre dans un forum où sont présents les élus et les groupes ou individus les plus représentatifs, des questions qui débordent largement la transformation du marché, dans une conjoncture mouvante et souvent imprévisible, où il faut réagir rapidement, s'ajuster constamment, sans négliger la réalité économique et technique.

L'idée de faire de la Régie un vaste organisme d'enquête comme semble l'être l'*Ontario Energy Board* est attayante, mais elle néglige le fait que les grandes sociétés d'état dans le secteur énergétique ont également le rôle de bien connaître les besoins dans leur secteur et les exigences techniques et financières que leur satisfaction implique. Le ministère de l'Énergie, pour remplir son mandat, doit rechercher toute l'information nécessaire à l'élaboration et à la définition des politiques ainsi qu'à la tutelle économique et financière des sociétés d'État. Le Ministre aurait-il besoin d'une « régie » qui agirait surtout comme organisme-conseil ou conseil consultatif? Qu'il nous soit permis de signaler qu'au Québec, les « régies » ont rarement joué ce rôle, même lorsque le législateur le leur a expressément conféré : le seul cas que nous connaissons vraiment est celui de la Régie des services publics qui n'a été appelée qu'une ou deux fois à jouer ce rôle de donneur d'avis, après enquête publique⁷⁵.

Lorsqu'il a été question récemment de créer des « régies », l'on a beaucoup insisté sur l'idée de décentralisation, sur la nécessité d'une objectivité et d'une impartialité que favorise le processus quasi judiciaire dans des domaines où les politiques publiques exigent avant tout un arbitrage entre de multiples intervenants aux intérêts divergeants. Il s'agissait de secteurs où la mise au point et la mise en œuvre des politiques publiques n'exige pas une intervention agressive et des investissements majeurs de l'État ; c'est le cas de la sécurité dans les sports pour laquelle une « régie » a été créée en 1979⁷⁶ ; c'est le cas du transport routier, du commerce des alcools, du commerce des valeurs mobilières, etc., pour lesquels des « régies » ont été reformées ces dernières années.

Lors de longues séances de la commission parlementaire des richesses naturelles sur « l'étude de la situation énergétique au Québec » en février 1977, la question de la Régie de l'électricité et du gaz a été à peine effleurée.

75. *Loi sur la Régie des services publics*, L.R.Q., c. R-8, art. 26 ; ce pouvoir conféré en 1972 n'a été utilisé qu'une ou deux fois ; voir notamment l'Avis sur l'interconnexion du 30 septembre 1981 (document diffusé par la Régie).

76. *Débats Ass. Nat.*, 14 décembre 1979, pp. 4550 et 4554 où la justification de la création de la Régie de la sécurité dans les sports est abordée.

Par contre, le 21 avril 1977, lors de « l'Étude des crédits relevant du ministre délégué à l'énergie », en commission, la question de la raison d'être de la Régie fut posée. Le ministre répondit en ces termes :

La philosophie qui avait présidé à l'établissement de la Régie de l'électricité et du gaz n'a pas été remise en cause depuis passablement longtemps. À toutes fins pratiques, c'est plus gaz qu'électricité, en vérité, parce que pour l'électricité, comme vous l'avez signalé, les tarifs sont maintenant établis par le gouvernement. Donc, il est certain que cela me paraît inadéquat aujourd'hui et cela a paru inadéquat à la plupart des gens qui sont venus parler de ce sujet, vous vous en souviendrez, à la commission parlementaire, au mois de février. Ainsi, dans le livre blanc, il y aura probablement à l'intérieur du chapitre de la protection du consommateur, du nouveau, soit une modification du rôle de l'actuelle Régie de l'électricité et du gaz, l'élargissement, peut-être, de son mandat ou alors possiblement, un nouvel organisme.

Quant à répondre précisément à votre question : Quelle philosophie nous guidera là-dedans ? on peut parler d'une philosophie générale, évidemment, qui est celle du souci qui n'existait peut-être pas de la même façon il y a 20 ou 30 ans, de protection du consommateur. Ce sont des préoccupations sociales qui se sont développées plus récemment ; non seulement le souci de la protection du consommateur, mais également — et cela peut déboucher là-dessus aussi — la possibilité pour le consommateur de faire des représentations, de se faire entendre. Enfin, un canal de participation ; on n'a pas cela, à l'heure actuelle, et il est fort possible qu'on doive, au Québec, se doter d'un organisme qui permettrait tout cela.

C'est dans ce sens. Évidemment, il faut être de notre époque et il va falloir faire quelque chose dans ce sens. C'est compte tenu de ce souci, si vous voulez — est-ce qu'on peut appeler cela une philosophie — et de ce contexte nouveau qu'on va revoir toute cette question du rôle et du mandat de la régie. Pour être spécifique, je vous avoue qu'il est trop tôt.⁷⁷

Sur la question de savoir si l'Hydro serait soumise à la juridiction de la Régie en matière tarifaire, le ministre fut assez évasif :

Oui, il y a du gris. Il faut en convenir. On étudie cette question. Il y a deux contraintes, l'une qu'on veut, bien sûr, atteindre la protection du consommateur, c'est évident. D'autre part, ne pas inutilement nuire au financement de l'Hydro-Québec. On a plusieurs milliards à emprunter, dans les années à venir, pour doubler notre capacité de production électrique, dont nous aurons un grand besoin. Il faut rencontrer cela aussi.⁷⁸

En 1979, lors de l'étude des crédits de la Direction générale de l'énergie, l'Opposition s'informa de l'éventuel dépôt d'un projet de loi devant transformer le rôle de la Régie. Le ministre répondit que :

Le rôle de la régie est appelé à changer de façon assez substantielle, parce qu'il ne reste pratiquement plus de distributeurs privés d'électricité et il restera

77. *Débats Ass. Nat.*, 1979, p. B-1252.

78. *Id.*, p. B-1254.

peut-être, à la fin de l'année, moins de distributeurs municipaux également, dans la mesure où plusieurs municipalités sont en négociation avec l'Hydro-Québec pour vendre leur réseau ; si bien qu'il resterait quoi comme fonctions à la régie ? Le livre blanc a évoqué de donner à la régie une fonction accrue qui serait celle de l'interprétation des règlements tarifaires de l'Hydro-Québec. D'autre part, on évoquait aussi, à ce moment-là, une compétence en matière d'environnement, par exemple le choix de sites de lignes de transmission, pour ce qui est de l'électricité ou de pipe-lines, ou des choses semblables.

Évidemment, la nouvelle loi de l'environnement a rendu cette suggestion caduque, puisque cela relève... Je ne vous cache pas qu'à ce moment-ci nous en sommes à nous demander quel pourrait être le rôle éventuel de la régie, puisque, finalement, son champ d'action semble se restreindre considérablement et n'est exclue — c'est une chose qui est à l'étude ; de loin, cela n'a pas été discuté, ni au Conseil des ministres ou quoi que ce soit, mais c'est quelque chose qui est évoqué à l'heure actuelle — la possibilité d'une fusion de la Régie de l'électricité et du gaz avec celle des services publics, pour avoir une seule régie avec compétence sur l'ensemble du domaine des services publics. C'est quelque chose qui peut être discuté.

Vous me demandez si nous avons l'intention de donner suite à la suggestion du livre blanc de transformer la Régie de l'électricité et du gaz en une régie de l'énergie, ce qui comprend la question de l'environnement, de la tarification du gaz, de l'interprétation des règlements de l'Hydro-Québec.

Il y en a déjà un morceau qui n'est plus là, celui de l'environnement, pour le reste, on se demande s'il en reste suffisamment pour justifier une existence autonome d'une régie semblable ou s'il ne vaut pas mieux envisager sa possible fusion avec la Régie des services publics.

On devra attendre d'avoir fait cette discussion avant de pouvoir répondre à votre question, à savoir qu'est-ce qu'on a l'intention de faire avec la Régie de l'électricité et du gaz.⁷⁹

Le ministre, pressé de questions, ajouta ceci :

Il y a deux aspects à la question. Qu'un forum existe meilleur que ceux qui ont existé dans le passé où la population ou les représentants de différentes associations peuvent venir se faire entendre et dire ce qu'ils ont à dire sur ce sujet-là, oui, c'est souhaitable qu'il en existe un. C'est un engagement que nous avons pris. Que ce soit finalement par le truchement d'une forme nouvelle de commission parlementaire, plus étoffée, mieux équipée, etc., où les documents seraient plus nombreux, fournis à l'avance, dotée d'experts, tout cela, oui, cela, c'est une chose. Un forum où les représentants de la population peuvent venir s'expliquer, c'est souhaitable. C'est une chose et cela peut être fait.

Par contre, pour arriver à cela, il n'est pas nécessaire de transférer, de donner une compétence nouvelle à la régie. Il s'agit de savoir si le forum le plus approprié serait dans une régie ou dans le Parlement, par exemple. Quant à donner à la régie le mandat de donner des avis au gouvernement — la régie en tant que régisseur, les experts, les techniciens, les analystes — sur les niveaux

79. *Id.*, 20 avril 1979, p. B-2411.

de tarifs, dans la mesure où il s'agit là d'un des instruments principaux de la politique énergétique, on pense qu'il appartient au gouvernement, au ministère de l'Énergie de faire cette analyse et d'expliquer publiquement pourquoi on retient telle ou telle solution. Il n'appartient pas à des experts indépendants, à des régisseurs indépendants de faire, finalement, une partie importante de la politique énergétique du gouvernement. On refuse cette idée.⁸⁰

En 1981, alors que la Commission étudie le plan d'équipement d'Hydro pour la décennie 1981-1990, la C.S.N. recommande dans son mémoire :

Nous disons aussi — vous le remarquerez dans notre mémoire — qu'en ce qui concerne la Régie du gaz, par exemple, ou d'autres régies nous estimons que ces régies devraient avoir la capacité ou un mandat, en quelque sorte, d'enquête similaire aux enquêtes publiques avec des pouvoirs quasi judiciaires, dans le sens de pouvoir faire comparaître les producteurs d'énergie du Québec pour que ceux-ci viennent nous exposer l'ensemble de leurs perspectives. Dans ce sens-là, on se dit : Là, le gouvernement et les Québécois auraient le portrait de la situation et pourraient intervenir d'une façon plus efficace, à notre point de vue, dans l'intérêt des consommateurs québécois.⁸¹

Le ministre Bérubé répond en s'interrogeant sur la nature de ce débat public proposé.

Un peu plus tard, lors de la même séance, Gaz Métropolitain Inc., dans sa présentation, souhaite que le débat public sur les choix énergétiques en Commission parlementaire soit précédé de l'intervention préalable d'un forum d'experts :

Ce que Gaz Métropolitain désire mettre en lumière, c'est plutôt la nécessité de l'intervention préalable d'un mécanisme de prise d'information et d'analyse en profondeur des avenues énergétiques s'offrant périodiquement à la société québécoise, afin que le gouvernement puisse être avisé judicieusement sur les choix qui s'offrent à lui et sur leurs conséquences respectives.

Selon Gaz Métropolitain, cette carence actuelle pourrait être palliée en confiant un mandat explicite à cet effet à la future régie de l'énergie, dont la création éventuelle a été soulignée dans le livre blanc sur la politique québécoise de l'énergie.⁸²

Enfin, le ministre Bérubé semble se compromettre :

J'ai pris bonne note également de l'importance que vous attachez à la création d'une régie de l'énergie où on pourrait avoir une discussion beaucoup plus en profondeur avec des commissaires, avec des groupes d'étude qui pourraient informer ces commissaires et qui pourraient effectivement peut-être donner un instrument d'information au gouvernement. J'en ai pris bonne note également,

80. *Id.*, 26 avril 1977, p. B-2412.

81. *Id.*, 25 février 1981, p. B-2446.

82. *Id.*, p. B-2486.

cela cadre avec les objectifs du livre blanc sur l'énergie. On devrait être capable d'orienter notre Régie de l'électricité et du gaz dans ce sens dans les années qui viennent.⁸³

Plus tard, l'Office de protection du consommateur revient à la charge et propose la création d'une Régie de l'énergie qui ait juridiction même sur Hydro-Québec. Le ministre ne commenta pas cette proposition⁸⁴ mais un député de l'Opposition, M. Ciaccia, rappela que lui-même, en 1978, avait fait une proposition formelle dans ce sens. Il reprocha au gouvernement de ne pas avoir encore agi⁸⁵. Déjà en 1977, l'Office de protection du consommateur avait fait la même proposition⁸⁶.

Le document intitulé « La politique québécoise sur l'énergie : trois ans d'action », déposé à l'automne 1981, fit état de l'intention du ministre.

... de saisir le Gouvernement de la possibilité que soit tenu un débat public sur l'énergie. Ce débat pourrait être organisé par la Régie de l'électricité et du gaz, à qui un mandat serait confié à cette fin. Une analyse a été entamée afin de déterminer la meilleure formule que pourrait prendre un tel débat, et d'identifier les modalités selon lesquelles ce débat pourrait être administré.⁸⁷

Plus récemment, lors d'une séance spéciale de la Commission parlementaire consacrée au problème des coupures de service d'Hydro-Québec, l'idée d'assujettir les décisions d'Hydro en ces matières au contrôle préalable d'un tribunal administratif a été de nouveau lancée par l'Opposition⁸⁸, mais rejetée péremptoirement par le ministre :

Comment concilier la bonne gestion d'une entreprise publique et la protection du citoyen ? Proposer qu'on va mettre un espèce de tribunal administratif, je le dis comme je le pense, je demanderais à être convaincu qu'un système comme celui-là serait plus efficace que celui que nous avons maintenant.⁸⁹

En octobre 1982, les représentants de l'Opposition revinrent à la charge lors des séances de la Commission sur l'« Étude du projet de tarification d'Hydro pour 1983 ». L'un d'eux soumettait :

qu'il faudrait, à mon avis, revoir toute la procédure de l'augmentation des tarifs puisque le genre de commission parlementaire que nous avons — je l'avais signalé l'an dernier à plusieurs reprises — ne nous permet pas de faire une analyse financière en profondeur qui nous permettrait d'identifier de tels

83. *Id.*, p. B-2488.

84. *Id.*, p. B-2730.

85. *Id.*, p. B-2737.

86. *Id.*, 24 février 1977, p. B-332.

87. *La politique québécoise de l'énergie : trois ans d'action*, Direction des communications, Min. Énergie et Ressources, 1981, p. 29.

88. *Débats Ass. Nat.*, 24 mai 1982, pp. B-4302 et B-4525 (M. Sirois); p. B-4309 (M. Fortier).

89. *Id.*, p. B-4305 (M. Duhaime).

phénomènes et qui permettrait, justement, de prendre la défense des utilisateurs d'électricité et des contribuables qui sont pris pour payer la note, parce que, bien sûr, lorsque de telles augmentations se reflètent dans les coûts de production d'Hydro-Québec, on les utilise pour justifier des augmentations de tarif qui sont encore plus élevées.⁹⁰

Puis l'on proposait de s'inspirer du modèle ontarien :

Il faut savoir qu'en Ontario, — j'ai pris la peine, cet été, d'aller à Toronto pour visiter Hydro-Ontario et l'Ontario Energy Board — les méthodologies utilisées pour revoir les propositions de tarifs sont extrêmement plus détaillées et permettent, justement, à tout citoyen et à toute entreprise qui consomme de l'électricité de faire des représentations qui leur permettent d'en savoir davantage sur les coûts réels et sur les raisons qui justifient de telles augmentations. J'ai pu constater que la quantité et la qualité de l'information qui est à la disposition du public est beaucoup plus considérable que celle que nous pouvons obtenir ici à la commission parlementaire de l'énergie et des ressources. En particulier, je vous dirais qu'en Ontario, en 1982, les audiences publiques ont occupé 38 jours de l'Ontario Energy Board, c'est-à-dire de la régie publique qui recommande au gouvernement la tarification d'Hydro-Ontario. La documentation qui est fournie touche tous les aspects : les aspects économiques, les aspects financiers, les aspects administratifs.⁹¹

À cette suggestion le ministre répondit ainsi :

J'avoue au départ, M. le Président, ne pas être tellement emballé par le modèle ontarien quant à une proposition tarifaire qui est étudiée dans un premier temps par l'Ontario Energy Board qui n'a pas de pouvoir décisionnel, comme tout le monde le sait, mais qui recommande ensuite une proposition tarifaire au gouvernement de l'Ontario. C'est peut-être le passé qui est garant de l'avenir. Il y a eu des incidents qui se sont passés en Ontario dans le dossier de l'énergie, d'une façon générale ; il y a même eu une commission d'enquête qui a siégé, qui a produit un volumineux rapport. À la suite de ces incidents, Ontario Hydro a dû augmenter de 33% son tarif hydroélectrique, si ma mémoire est bonne, en 1975 et l'année qui a suivi, de 22%. Je ne sais pas si la décision est arrêtée à l'heure où je vous parle en Ontario, mais la proposition du Ontario Energy Board a été formulée et le premier ministre Davis a décidé de former un comité spécial (...).

La situation est peut-être plus complexe en Ontario pour l'établissement des tarifs hydroélectriques à cause de la présence marquée du nucléaire. Nous n'avons pas à vivre avec ce problème pour l'instant. Je considérerais, M. le Président, que la meilleure tribune et la meilleure table pour discuter de la proposition tarifaire d'Hydro-Québec est encore la commission parlementaire de l'énergie et des ressources qui prend le temps nécessaire. Il y a peut-être des améliorations à apporter encore pour que l'Opposition puisse avoir en main toutes les informations.⁹²

90. *Id.*, 26 oct., 1982, p. B-8846.

91. *Ibid.*

92. *Id.*, p. B-8848.

Et le ministre d'insister de nouveau en concluant ces séances :

On nous propose le modèle ontarien. J'ai eu l'occasion de le dire : Il est hors de question que nous suivions le modèle ontarien, qui n'est pas un bon modèle. Autant mes collègues du gouvernement que de l'Opposition ont pu avoir tous les documents dont ils avaient besoin. Il y a peut-être le budget des recherchistes qu'il faudrait augmenter du côté libéral, c'est peut-être là que se trouve le problème du député d'Outremont.⁹³

Le 25 mars 1983, lors des séances consacrées à « L'Étude des effets de la politique énergétique sur le développement du Québec », l'Association des consommateurs industriels de gaz recommanda « le maintien d'un organisme réglementaire »⁹⁴. Le Ministre répondit que si la Régie a juridiction sur la tarification du gaz, « il reste un moyen pour être en mesure de maintenir un équilibre entre les formes d'énergie au Québec et maintenir aussi une concurrence, c'est la fixation du prix de l'électricité »⁹⁵.

Le moins qu'on puisse dire, c'est que l'idée de transformer la Régie de l'électricité et du gaz en « Régie » de l'énergie n'a guère progressé depuis le Livre Blanc de 1978 ; du moins, est-elle loin de faire l'unanimité. Les séances du grand débat public amorcé en mars 1983 ont été ajournées jusqu'à l'automne. Nous sommes anxieux de connaître quels arguments seront apportés sur le sujet qui nous concerne.

Conclusion

Nous nous sommes efforcés de démontrer que les impératifs de l'élaboration, de la formulation et de la mise en œuvre des politiques publiques en matière énergétique ne justifient pas la transformation de la Régie actuelle en une Régie de l'énergie. Il nous semble que l'orientation prise depuis 10 ans au Québec, le contexte actuel et la conjoncture internationale et nationale justifient davantage le maintien du scénario institutionnel que nous avons décrit avec, néanmoins, les améliorations que nous avons proposées. Ces améliorations portent d'abord sur la tutelle administrative, économique et financière des sociétés d'État par un ministère de l'Énergie bien équipé et capable d'exercer sur ces sociétés un contrôle adéquat. Elles portent également sur le contrôle parlementaire : la commission parlementaire de l'énergie et des ressources devrait devenir un forum permanent de débats, de confrontation et de participation des principaux intervenants, soit le ministère, les sociétés d'état et le grand

93. *Id.*, p. B-9199.

94. *Id.*, 25 mars 1983, p. B-86.

95. *Ibid.*

public, sans oublier les élus. La commission parlementaire, dotée de moyens adéquats, devrait en outre, en plus du travail qu'elle a accompli jusqu'ici, tenir des audiences publiques pour devenir l'instrument par excellence de la participation des administrés.

Comme le posait le ministre Joron le 26 avril 1979, « il s'agit de savoir si le forum le plus approprié serait dans une régie ou dans le Parlement... ». Comme lui, nous répondons qu' :

il n'appartient pas à des experts indépendants, à des régisseurs indépendants de faire, finalement, une partie importante de la politique énergétique du gouvernement.⁹⁶

Néanmoins, l'idée d'attribuer de vastes pouvoirs d'enquête et une fonction de recherche à une Régie est fort attrayante. Dans un contexte dépolitisé, à l'abri des pressions partisans ou de l'administration active, une Régie pourrait-elle, à la demande du ministre ou de sa propre initiative, entreprendre des études sur des grandes questions, des éléments de politique à élaborer ou à évaluer etc. ?

Quant à la fonction recherche, il est douteux qu'elle requière nécessairement une Régie pour s'exercer dans un climat d'objectivité ; dans les centres ou groupes de recherche universitaires ou même gouvernementaux, il peut se faire des recherches théoriques ou empiriques de haute qualité.

Quant à la fonction d'enquête publique, elle peut être avantageusement exercée par une Régie, et les rapports remis à l'autorité gouvernementale peuvent constituer un apport incontestable. Toutefois, elle comporte l'inconvénient majeur de ne pas impliquer, sinon à un stade avancé, les vrais décideurs, c'est-à-dire les élus. La commission parlementaire, en revanche, est un mécanisme d'enquête moins sophistiqué, mais plus directement greffé sur le processus démocratique. D'autre part, dans la fonction d'enquête exercée par une Régie permanente ou une commission d'enquête, l'organisme n'est pas surtout lié par la preuve au dossier, comme c'est le cas lorsqu'il exerce des pouvoirs strictement quasi judiciaires ; l'organisme ne se limite pas à faire la synthèse ou à refléter la somme des représentations, il propose sa propre conception des politiques à élaborer. Cette fonction d'enquête conférée aux « régies » permanentes n'est peut-être pas à rejeter, mais ne saurait remplacer ou supplanter les commissions parlementaires.

En Ontario et en Colombie-Britannique, on a confié à une « régie » de l'énergie une mission assez large de définisseur de politiques. Une étude approfondie de ce qui se passe dans ces juridictions mérite d'être poursuivie. Il serait trop long cependant de faire cette étude comparative avec toutes les

96. *Id.*, 26 avril 1979, p. B-2412.

distinctions et nuances qui s'imposent. Qu'il suffise de signaler que pour comprendre la situation, il faut élargir la perspective, voir comment ont fonctionné les commissions parlementaires et la place prépondérante, mais controversée, qu'a occupée, en Ontario notamment, une Commission Royale d'enquête qui a mis cinq ans à produire son rapport⁹⁷, etc.

Loin de nous l'idée qu'une Régie de l'électricité et du gaz soit inutile au niveau de certains aspects de la mise en œuvre des politiques énergétiques, de la surveillance et du contrôle des entreprises privées impliquées dans cette mise en œuvre, de la protection des consommateurs, des usagers et du public. La régie peut, à ce niveau, jouer un rôle technique important qui peut, à l'occasion, justifier le déclenchement d'un processus quasi judiciaire.

Mais de là à préconiser une implication plus large d'une future Régie de l'énergie dans la définition des politiques énergétiques, il y a un pas de géant que nous ne pouvons pas franchir.

Il semble que l'enjeu majeur des années qui viennent sera celui de l'harmonisation des politiques énergétiques. Une étude quelque peu approfondie du contexte québécois et de la structure organisationnelle et financière dans lesquels évoluera notre situation énergétique nous indique, comme l'écrivait récemment le professeur Ayoub, «les trois voies de solution suivantes» :

d'abord une harmonisation entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial qui doit viser une coordination de leurs visions énergétiques à long terme et de leurs stratégies respectives à court et moyen terme ;

ensuite, un arbitrage, que le gouvernement du Québec doit prendre en charge, pour indiquer clairement à ses sociétés énergétiques les orientations majeures de chacune d'elles et tout en adoptant les mesures nécessaires pour rendre ces orientations praticables ;

finally, une recherche coordonnée et des consultations permanentes au niveau des sociétés publiques impliquées dans le secteur énergétique pour trouver des terrains d'entente qui permettraient à chacune de remplir adéquatement la mission qui lui est confiée.⁹⁸

Dans cette optique, l'objectif de participation publique n'a de chance d'être atteint que dans le cadre d'une commission parlementaire permanente de l'énergie.

97. Voir *Report of the Royal Commission on Electricity Power Planning*, Toronto, 1980, 9 vol. ; voir aussi sur l'*Ontario Energy Board* : *Ontario Energy Board Act*, R.S.O. 1980, c. 1980 ainsi que le Rapport annuel du Board. Pour l'ensemble des provinces, voir la publication de l'éditeur De Boo intitulée *De Boo's Canada Energy Law Service* ; voir aussi L. SALTER et D. SLACO, *Les enquêtes publiques au Canada*, Conseil des Sciences du Canada, 1982, pp. 91 à 113.

98. « La pénétration du gaz et la nécessité d'une harmonisation des politiques énergétiques », *Le Devoir*, 13 janvier 1983, p. 22.

La question de la mise en œuvre des politiques énergétiques, surtout dans les aspects qui affectent la protection de l'environnement ou la protection du consommateur, n'a pas, comme telle, été abordée dans la présente étude. Elle l'a été amplement dans la récente étude du Conseil des sciences du Canada intitulée « L'enquête publique au Canada »⁹⁹. Il existe au Québec, dans diverses lois, des mécanismes de participation du public et des « forums » appropriés tels le Bureau des audiences publiques de l'environnement, la Régie de l'électricité et du gaz, la Régie des services publics, la Commission de protection du territoire agricole et l'Office de protection du consommateur. Le mandat de ces organismes pourrait être réétudié afin d'assurer une protection vraiment adéquate du citoyen et du consommateur d'énergie contre les décideurs publics chargés de mettre en œuvre la politique énergétique.

99. L. SALTER et D. SLACO, *Les enquêtes publiques au Canada*, Conseil des Sciences du Canada, 1982.